

鎌倉市旧図書館耐震診断業務委託等  
事務に関する調査報告書  
(最終報告)

令和元年(2019年)5月

不適切な事務処理に関する調査委員会

鎌倉市

## 目次

1	調査の目的	1
2	事案の経過と概要	1
3	調査概要	3
(1)	調査対象	3
(2)	調査方法	3
(3)	調査条件	4
ア	調査の視点	4
イ	参考とすべき事項	4
4	調査・検証の結果	5
(1)	各委託契約における事業者の選定方法	5
(2)	耐震診断業務委託における契約書類	7
ア	委託契約の区分	7
イ	契約手続きの進め方	7
(3)	耐震診断業務委託における完了検査の状況	8
5	不適切な事務処理に関する検証専門員の意見	8
(1)	原因等調査報告書について	8
(2)	契約関係について	9
(3)	今後の改善策について	9
6	改善に向けた取組	9
(1)	事業者選定方法の見直し	9
(2)	契約事務における見直し	9
7	まとめ	10

## 1 調査の目的

本調査は、平成 28 年(2016 年)8月策定の「鎌倉市旧図書館耐震診断業務委託報告書(以下「耐震診断委託報告書」という。)」に記載された部材の劣化状況等の調査結果と工事着手後に確認した建物の現況に大きな差異がみられたことに鑑み、「(仮称)おなり子どもの家等耐震改修及び増築工事(以下「改修等工事」という。)」における一連の業務委託契約に関わる契約事務の執行状況や契約書類の内容を調査・検証し、市の改修等工事における一連の業務委託契約に関わる事務手続きについて不備の有無を確認するとともに、必要に応じて改善を図ることを目的とするものです。

## 2 事案の経過と概要

(仮称)おなり子どもの家については、鎌倉市旧図書館\*(以下「旧図書館」という。)を保存・活用するため、平成 30 年(2018 年)3月9日から平成 31 年(2019 年)3月4日までを工期とした改修等工事に着手しましたが、その過程で、耐震診断委託報告書に記載された部材の劣化状況等の調査結果と工事着手後に確認した建物の現況に大きな差異が見られたことから、平成 30 年(2018 年)6月 12 日に当該工事を一時中止しました。

こうした中、市では差異が生じた原因の究明と今後の耐震診断業務の改善を図るため、平成 30 年(2018 年)7月 25 日に行政経営部長を委員長とし、法制、契約、建築行政等に係る担当課長の全9名で構成する「鎌倉市旧図書館耐震診断業務委託報告書に関する調査委員会」を設置し、事業計画や発注内容、業務の履行状況等に関する適正性を調査しました。

また、耐震診断等の専門的な知識を有する3名を「鎌倉市旧図書館耐震診断業務委託報告書の調査に関する検証専門員(以下「委託報告書検証専門員」という。)」として委嘱し、当該調査に対して客観的かつ公正な第三者から検証、助言を受けながら、建築に関わる事業計画、耐震診断、基本設計、実施設計の各業務について、技術的な調査・検証を行い、平成 31 年(2019 年)1月に「鎌倉市旧図書館耐震診断業務委託報告書と現況の差異の原因等調査報告書(以下「原因等調査報告書」という。)」を取りまとめました。

原因等調査報告書では、次の点(原因等調査報告書 P.49(2) 差異の発生原因より抜粋)について耐震診断委託報告書と現況の差異の原因になったものと結論付け、受注者側の問題として整理しました。

原因等調査報告書 P.49(2) 差異の発生原因より抜粋

### (2) 差異の発生原因

差異の発生要因では、様々な可能性について示しているが、このうち、差異の発生原因として考えられるものは、次のとおりである。

#### ア 耐震診断

受注者は、参考数量ではあるが、積算情報等調書に示す市が想定した仕上げ材の撤去面積を考慮せずに仕上げ材の撤去場所を設定し、不確実な部分が多いにも関わらず、耐震診断業務報告書において、仕上げ材を撤去していない場所での腐朽の危険性や、追加の調査の必要性について示しておらず、工事段階での変更を前提に業務を進めたことが、その後の現況の把握につながらず、耐震診断報告書と現況の差異の大きさの原因となったと考えられる。

#### イ 基本設計、実施設計

受注者は、耐震診断時に、外周部の内外装材の大部分を撤去する補強案の提案をしていたにも関わらず、追加の調査の提案など、不確定要素を減らそうとする配慮をしておらず、基本設計、実施設計の段階での現地の再確認が不十分であったことも、耐震診断報告書と現況の差異の大きさの原因となったと考えられる。

受注者は、外部の木製建具について、耐震診断時から再利用が可能としていたが、市が設計条件書で求めた、既存建具の再利用における補修費用や施工の確実性に関する留意事項に配慮せず、設計、見積り徴収を行っており、非構造部材についての設計、積算も耐震診断報告書と現況の差異の原因の一つになったと考えられる。

この結論に基づき、市は耐震診断業務に関わる契約書類や調査報告書等をもとに、受注者に対する損害賠償請求について、顧問弁護士4名に相談しましたが、受注者の業務履行の過程に問題はあるものの、契約内容と履行内容を照らして、どこまで劣化の予見をできたかについても、解体・撤去してみなければ全体を把握できないという実情において、法的に受注者の責任を問うことは難しいなどの意見をいただきました。

そこで市は、改修等工事に関わる一連の業務委託契約において、契約事務の執行状況や契約書類の内容を更に調査・検証し、①耐震診断委託報告書と現況の差異の発生が契約事務に起因しているかという確認、②法的に受注者の責任を問うことが難しいとされたことについて、市の改修等工事における一連の業務委託契約に関わる事務手続きについて、不備の有無の確認、③必要性に応じた改善策の導入に向け、不適切な事務処理に関する調査委員会(以下「調査委員会」という。)及び「旧図書館耐震診断業務委託等事務調査部会」(以下「調査部会」という。)を組織し、不適切な事務処理に関する検証専門員(以下「不適切な事務処理検証専門員」という。)から助言・指導を得ながら、諸調査を実施しました。

※「鎌倉市旧図書館」と呼称している建物は、昭和 11 年に鎌倉町立図書館として建設され、昭和 49 年に中央図書館が新設された以降は、庁舎等として活用し、建物が閉鎖される直前は教育センターとして活用されていた。

### 3 調査概要

#### (1) 調査対象

原因等調査報告書においては、建築に関わる事業計画、耐震診断、基本設計、実施設計の各業務に関する技術的な調査・検証について、劣化状況等と現況に大きな差異が生じた原因を調査するため、主に「耐震診断業務委託」、「旧図書館耐震改修等基本設計業務委託(以下「基本設計業務委託」という。）」、「(仮称)御成子ども会館・子どもの家実施設計業務委託(以下「実施設計業務委託」という。）」に関わる書類等を調査資料として用いています。

このため本調査においても、一連で行われた3件の業務委託契約に関わる契約書類の内容や契約事務の執行状況について調査・検証を行いました。

なお、3件の業務委託契約の契約概要は、表1「各業務委託契約の契約概要」のとおりです。

表1 各業務委託契約の契約概要

業務	契約概要
耐震診断業務委託	名称：鎌倉市旧図書館耐震診断業務委託 受注者：株式会社山手総合計画研究所 契約金額：9,709,200円 履行期間：平成28年(2016年)1月29日から平成28年(2016年)8月22日 契約方法：一般競争入札
基本設計業務委託	名称：旧図書館耐震改修等基本設計業務委託 受注者：株式会社山手総合計画研究所 契約金額：4,351,320円 履行期間：平成28年(2016年)12月1日から平成29年(2017年)3月21日 契約方法：随意契約
実施設計業務委託	名称：(仮称)御成子ども会館・子どもの家実施設計業務委託 受注者：株式会社山手総合計画研究所 契約金額：12,322,800円 履行期間：平成29年(2017年)5月22日から平成29年(2017年)11月20日 契約方法：随意契約

#### (2) 調査方法

3の(1)に掲げる3件の業務委託契約について、契約事務の執行状況や契約書類の内容の適否を確認するため、調査部会において、各業務委託契約に係る契約約款、特記仕様書、条件書等の内容を建築、法制の観点から縦覧・点検するとともに、その内容について確認を要する事項を洗い出した上で、工事担当課(旧建

築住宅課)及び契約担当課(契約検査課)の職員に対し、聴き取り調査を行いました。

調査対象者としては、一連の契約事務に携わった旧建築住宅課担当課長(建築職)、同課長補佐、同建築担当担当係長2名及び建築担当職員2名の計6名並びに当時の契約検査課担当課長(契約及び検査)、同課長補佐(契約及び検査)計4名、合計10名の職員としました。

### (3) 調査条件

#### ア 調査の視点

調査部会における契約約款、特記仕様書、条件書等の精査や委託契約事務に関連する契約事務の執行状況や契約書類の内容に関する聴き取り調査については、今回の改修等工事の特殊性や市が業務委託を発注する際の主たる作業工程等を勘案し、次の三つの視点から調査・検証を実施しました。

- (ア) 各委託契約における事業者の選定方法
- (イ) 各委託契約における契約内容(契約約款、仕様書、条件書の作成に関する事項)
- (ウ) 各委託契約における完了検査の状況

#### イ 参考とすべき事項

本調査の実施に当たっては、適正性や適格性、効率性を高めるため、委託報告書検証専門員に、その妥当性を確認していただいた原因等調査報告書に記載された次の事項を参考とし、調査・検証を進めることとしました。

- (ア) 耐震診断において、壁、床及び天井仕上げ材の撤去範囲を部分とすることは耐震診断において一般的であること、また、市が想定した内装材の撤去面積は、他の耐震診断業務に比べるとかなり多く、特記仕様書、耐震診断条件書に問題があったとは考えられない。
- (イ) 耐震診断業務で検討した補強案を具体化し、子ども施設として機能を整備するための基本設計業務委託については、受注者から追加の調査の必要性について報告はなかったものの、設計業務の内容に市が現地調査を追加している。そのため、基本設計の発注内容自体は、差異の発生要因には当たらない。
- (ウ) 耐震診断報告書及び基本設計報告書を踏まえた実施設計の発注内容自体は、他の設計業務と同様のものであり、差異の発生要因には当たらない。

以上の点を踏まえ、本調査の実施に当たっては、表2「調査の範囲」に示した事項について調査を実施しました。

表2 調査の範囲

	業務委託の名称	事業者の 選定方法	各委託契約における契約内容			完了 検査
			契約約款	仕様書	条件書	
1	耐震診断業務委託	○	○	×	×	○
2	基本設計業務委託	○	×	×	×	×
3	実施設計業務委託	○	×	×	×	×

○＝調査対象とする事項 ×＝調査対象としない事項

#### 4 調査・検証の結果

調査部会において、調査の視点及び参考とすべき事項を踏まえ、法制的観点から契約関係書類を縦覧・点検するとともに、確認を要する事項について10名の職員の聴き取り調査を実施し、その結果を受けた検証を行いました。

##### (1) 各委託契約における事業者の選定方法

改修等工事の実施に先駆け、先ず初めに耐震診断業務委託事業者を選定し、契約を締結することとなりますが、地方自治法においては、地方公共団体が結ぶ契約は、原則一般競争入札によるものとしております。

また、鎌倉市一般競争入札執行取扱基準(以下「取扱基準」という。)では、当該工事等の内容及び額に応じた競争性、公正性の確保や当該工事の施工についての技術的適否を考慮した上で、入札参加条件を別に設定することができるしております。工事担当課である旧建築住宅課職員はこうしたことを十分理解した上で、表3「鎌倉市旧図書館耐震診断業務発注における競争参加資格」を入札参加条件として定め、一般競争入札による業者選定を行いました。

表3 鎌倉市旧図書館耐震診断業務発注における競争参加資格

営業種目	建築設計
所在地	神奈川県内に本社又は受任地があること
その他条件	<p>① 平成17年4月1日から本件公告日までの間に、文化財保護法に基づき、指定された重要文化財若しくは登録された登録有形文化財又は地方公共団体が条例に基づき指定した有形文化財のいずれかに該当する建造物の移築に伴う新築工事又は改修工事(改修工事にあつては、契約金額が5,000万円以上のものに限る。)の実実施設計業務を元請け(JVを除く。)として履行を完了した実績を有すること。</p> <p>② 平成17年4月1日から本件公告日までの間に、国又は地方公共団体等公共法人の床面積が500㎡以上の建築物の新築、増築又は改修工事の実実施設計業務を元請け(JVを除く。)として履行を完了した実績を有すること。</p>

加えて、取扱基準では、入札参加条件を別に設定する場合において、市内業者の保護育成(以下「地域要件」という。)も考慮しなければならない事項と定めています。

しかし、本事案では、歴史的建造物の保存・活用について豊富な知見を持つ事業者を選定し、安全性、機能性及び経済性に配慮した耐震補強が最優先事項であることから、敢えて地域要件を設定せず、一般競争入札を実施しています。

更に、多くの入札参加条件を付した場合、競争性の低下を招く恐れもあるため、本事案に関する入札参加条件に関しては、本市における工事請負契約及びこれに附属する委託契約に係る入札等を適切かつ厳正に執行するために設置している表4「鎌倉市入札条件等審査委員会」に諮り、承認を得ています。

表4 鎌倉市入札条件等審査委員会

設置趣旨	本市における工事請負契約及びこれに附属する委託契約に係る入札等を適切かつ厳正に執行すること
審議及び協議内容	①入札条件等の設定についての事項 ②入札参加資格等の設定についての事項 ③指名停止等の決定についての事項 ④入札に関する談合情報の対応についての事項 ⑤その他入札及び契約についての必要事項
構成	① 委員長 総務部長 ② 副委員長 都市整備部長 ③ 委員 行政経営部長、まちづくり計画部長及び教育部長

これらを踏まえると、耐震診断業務委託に係る事業者の選定方法については、法令等に準拠し、かつ十分な検討が行われていたことから、妥当であったと判断できます。

次に、耐震診断業務委託、基本設計業務委託及び実施設計業務委託を同一の業者に委託したことについては、「平成 28 年度設計・工事監理業務委託の随意契約に関する発注方針」及び「設計・工事監理業務委託の随意契約に関する発注方針」の運用指針のとおり、既に完了した耐震診断業務に引き続き、実施する追加の設計業務であって、その特殊性や専門性が継続的に求められるものであることから、地方自治法施行令第 167 条の2第1項第2号に基づき、耐震診断業務委託の受注者と基本設計業務委託及び実施設計業務委託を随意契約したものであり、妥当であったと判断できます。

以上のことから、各委託契約における事業者の選定方法については、不備は認められませんでした。

## (2) 耐震診断業務委託における契約書類

### ア 委託契約の区分

3の(3)のイにも記載したとおり、原因等調査報告書においては、耐震診断業務委託における仕様書及び条件書並びに基本設計及び実施設計に係る発注内容自体に問題はないと結論付けているため、本調査では、耐震診断業務委託に係る契約約款の内容について、詳細に精査を行いました。

今回の耐震診断業務委託では、国土交通省の「公共建築設計業務標準委託契約約款(平成8年2月 23 日建設省住宅局長通知。以下「標準委託契約約款」という。)」に準じて市が作成した「鎌倉市建築設計業務委託契約約款(以下「市契約約款」という。)」を使用しています。

国においては、建築物の設計に係る業務について、発注者と受注者との権利義務関係が明確に規定されていない場合が多く、また、規定されている場合であってもその内容が発注者ごとに異なっています。

当該契約の透明性・客観性を高め、かつ、適正化を図ることが必要であることから、国においては、公共建築設計業務の委託契約に関する法律上及び実務上の問題点について、公共建築設計業務の需用者及び建築設計者の意見を踏まえ、併せて国内外における当該契約をめぐる状況にも留意しつつ検討を重ねた上で、標準委託契約約款を策定しており、自治体においても当該契約約款の積極的な活用を促しています。

市では、市が発注する設計業務委託において国の標準委託契約約款に準拠して作成した市契約約款を広く一般的に使用していますが、国の標準委託契約約款は、民法上の請負(民法第 632 条)若しくは、委任(民法第 643 条)又は準委任(民法第 656 条)の区別をしておらず、受注者に係る瑕疵担保責任と契約形態の関係性(瑕疵担保責任は、請負契約で発生し、委任又は準委任では発生しない。)についても具体の記載はありません。

今回の事案を勘案した場合、今後委託契約を締結するときは、請負若しくは、委任又は準委任の区別を明確にした上で、契約事務を進めることが肝要となります。

### イ 契約手続きの進め方

業務委託契約の締結に当たっては、契約約款、仕様書、条件書等の複数の書類が、相互に関連・補完しながら契約に関する効力を発揮することとなるため、工事担当課と契約担当課は緊密に連携を図り、工事担当課が仕様書、条件書の施行決裁を取って契約検査課に契約代行を依頼し、契約検査課は入札条件と契約内容の整合性を確認した上で、契約事務の手続きを進めています。

今回の耐震診断業務委託においても、改修等工事の対象となった旧図書館が築 80 年程度の木造建築であることなど通常とは異なる工事である点に着目して、

旧建築住宅課が仕様書及び条件書を作成し、旧建築住宅課から仕様書及び条件書を受領した契約検査課では、入札条件と契約内容の整合性を確認した上で、国の標準委託契約約款に準じて作成した市契約約款をもって委託契約事務(一般競争入札)を進めており、契約事務手続きについては妥当であったものと判断できません。

ただし、過去に例を見ない業務を委託する場合の契約に潜むリスクを想定するならば、今後は契約約款、仕様書、条件書の関係性・統一性を法制面から支援する体制の確保が重要になります。

### **(3) 耐震診断業務委託における完了検査の状況**

契約検査課が所掌する完了検査は、仕様書や条件書に沿った内容で業務が完了しているかを確認するものであり、具体的な方法としては、成果品(図面、計算書、内訳書等)と発注書の内容が一致しているか、調査項目が業務委託の報告書に記載されているかなどを検査するものです。

完了検査の実施に当たっては、完了検査を行なう検査官が、自ら担当する可能性のある案件に発注段階で関わることが本質的に適当でないこと、また、完了検査の段階で、技術面での追加調査等を促すようなことも検査担当としての業務の範疇や権限を超えることから、こうした事務は行っていません。

また、調査目的に応じた結果を導き出すため、一般常識的に抜け落ちている事項があれば、完了検査時に指摘することとなりますが、今回の耐震診断業務委託の完了検査においては、耐震診断を行なったことが分かる図面や資料が揃っており、市が発注したとおりの成果品が提出されていることを確認しました。

これらを踏まえ、契約検査課が実施した耐震診断業務委託における完了検査は妥当であり、不備は認められませんでした。

## **5 不適切な事務処理に関する検証専門員の意見**

調査部会における契約関係書類の縦覧や旧建築住宅課及び契約検査課職員への聴き取り調査と並行して、不適切な事務処理検証専門員である田沢剛弁護士に、事案の経過及び概要を説明し、次の意見や助言をいただきました。

### **(1) 原因等調査報告書について**

原因等調査報告書の内容については、よく調べてあると思われる。原因等調査報告書を見る限り、建築を担当している職員の事務処理に不適切なことがあるとは言えない。

## **(2) 契約関係について**

市契約約款についても、国が作成した標準委託契約約款に基づくものであるならば、契約事務に携わった職員に過失があるとも言い難い。また、契約約款は、過去の事例の積み重ねで作成されていると考えられる。今回の耐震診断業務委託で生じた問題については、現在の契約約款ないし事務処理の体制では対処し切れなかった部分があったものと捉えて、これをさらに改善していくための契機になったものと理解・認識すべきである。

## **(3) 今後の改善策について**

改善策としては、今後、当該耐震診断業務委託と似たような性質を持つ案件等に対して、顧問弁護士や法制担当に事前にリーガルチェックをしてもらうことが考えられる。

また、契約的な側面と技術的な側面の連携を行なうには、組織体制の在り方を検討する必要がある。

木造建築物の耐震診断(現況調査)等については、原因等調査報告書の結果を基に、すでに改善の方向性が示されている。その内容について取り組みを進めていけばよい。

今回の調査報告書を取りまとめる上で、改めて建築の専門家に検証専門員としての意見を聞く必要があるとは思われない。

## **6 改善に向けた取組**

### **(1) 事業者選定方法の見直し**

今回の調査・検証においては、事業者の選定方法について不備があったとは認められませんでしたでしたが、築 80 年を超える木造建築物の改修等工事という、これまでに市が経験したことのない事業であったことを主たる要因として捉えた場合、本件同様過去に市が実施したことのない業務や特殊な業務を委託する際、様々な観点からチェックできる方法を取り入れる必要があるため、その一手法として、耐震診断から設計へ移行する際の業者選定方法の在り方について、見直しを進めます。

### **(2) 契約事務における見直し**

事業者選定方法同様、今回の事案に係る契約事務手続きについては、不備があったと認められませんでしたでしたが、過去に例を見ない業務委託契約を締結する場合、潜在的なリスクを想定する必要がある点が明確になりました。

このことについては、不適切な事務処理検証専門員からの意見にもあるように、契約内容に関するトラブルの未然防止の観点から、今後は、事業の特殊性や性質に応じて、顧問弁護士や総務課法制担当に、より有効な事前相談等を行えるよう全

庁的な周知に関する見直しを図ります。

## 7 まとめ

本事案については、改修等工事に係る耐震診断において、耐震診断委託報告書に記載された部材の劣化状況等の調査結果と工事着手後に確認した建物の現況に大きな差異がみられたことに端を発し、耐震診断委託報告書と現況の差異の発生が契約事務に起因しているかということ及び法的に受注者の責任を問うことが難しいとされたことについて、業務委託契約に関わる契約事務の執行状況や契約書類の内容を調査・検証し、市の改修等工事における一連の業務委託契約に関わる事務手続きについて、不備の有無を確認するとともに、必要に応じて改善を図ることを目的としていました。一連の調査・検証の結果、耐震診断委託報告書と現況に差異が発生したことについては、契約事務の執行状況や契約書類の内容に起因するものと認められませんでした。

しかしながら、今まで経験のない築80年を超える木造建築物の改修工事であったこと、また、文化財的価値のある建造物であるという特殊性を勘案した場合、今後は、担当する職員が築年数の古い建物や文化財的価値のある建造物について造詣を深めていくことが重要であり、職員の技術力をより高めていくこと、また、職員が自ら担う役割を職員相互に補完し合う十分な関係を築き、積極的な議論ができる組織を構築することにより、本事案と同様の案件に対するリスクを回避することに繋がるものと考えます。

このことから、歴史的遺産ともいえる建物を多数所有する本市としては、これまで市が蓄積した技術や知識も含め、様々な観点から潜在的リスクを予見する必要性が明確になったことから、今後は、「事業計画」、「耐震診断の発注内容」、「耐震診断の業務履行内容」、「基本設計・実施設計」等の各作業工程において、常に細心の注意を払いながら事務を遂行してまいります。

一方、耐震診断委託報告書と現況に差異が発生したことについて、法的に受注者の責任を問うことが難しいとされた原因としては、不適切な事務処理検証専門員から、「国が作成した標準委託契約約款に基づき作成した市契約約款を通常通り使用した職員に過失があるとは言い難い」旨の見解を得ていることから、職員個人に責任があるとは認められませんが、特殊な事案に関わる契約を締結する場合において、顧問弁護士や法制担当のリーガルチェックを含む事前相談体制が十分活用されていなかったことが要因として挙げられます。

今後は、事業の特殊性や性質を十分踏まえ、過去に市が実施したことのない業務や特殊な業務を委託する際、顧問弁護士や総務課法制担当、有識者の助言等を受ける必要性について全庁的な周知に努めてまいります。